



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

FILYPE DE AGUIAR FERNANDES

**A EFICÁCIA PROTETIVA DO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E
PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS NO BRASIL**

**BRASÍLIA
2019**

FILYPE DE AGUIAR FERNANDES

**A EFICÁCIA PROTETIVA DO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E
PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS NO BRASIL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Tédney Moreira da Silva

**BRASÍLIA
2019**

FILYPE DE AGUIAR FERNANDES

**A EFICÁCIA PROTETIVA DO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E
PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS NO BRASIL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Tédney Moreira da Silva

BRASÍLIA, ____ DE ____ DE 2019

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

A EFICÁCIA PROTETIVA DO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS NO BRASIL

Filype de Aguiar Fernandes¹

Resumo: Este artigo visa a analisar a eficácia protetiva do PROVITA – Programa Federal de Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunhas no Brasil, criado por força da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, no âmbito normativo interno, em atendimento às diretrizes da esfera do sistema global de proteção e promoção dos direitos humanos. Inicialmente, faz-se um apanhado histórico das razões que levaram o legislador a formular tal programa, compreendido como uma política pública de Estado (de caráter fundamental), para, então, a partir do cotejo da doutrina jurídica com dados estatísticos sobre o funcionamento do programa, verificar sua plausibilidade e eficácia social. Analisa-se, ainda, um caso de violação de direitos humanos não tutelado adequadamente pela lei (*Caso Lidiany*) e apontam-se as deficiências do sistema protetivo. A metodologia utilizada para a elaboração deste artigo é a bibliográfica, com caráter qualitativo e quantitativo, dado o levantamento de dados governamentais aqui utilizados.

Palavras-chave: Direitos Humanos – Vítimas e Testemunhas – PROVITA – Vítima no processo penal – Programa de Proteção a Vítima e Testemunha.

Sumário:

Introdução. 1. Surgimento dos programas de proteção no mundo. 1.1. Surgimento do programa de proteção a vítimas e testemunhas no Brasil. 2. O Programa Federal de assistência e proteção a vítima e testemunhas (PROVITA) como uma política pública. 2.1. Funcionamento do PROVITA. 3. A tutela da vítima no processo penal. 3.1. Análise do *Caso Lidiany*. 4. Críticas ao PROVITA. 5. Considerações finais. 6. Referências.

¹ Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. filype.fernandes@gmail.com.

Introdução

A instituição do PROVITA – Programa Federal de Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunhas no Brasil – promulgado por meio da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, trouxe, em termos normativos, o compromisso do Estado brasileiro com o cumprimento de diretrizes fundamentais recomendadas na esfera internacional de proteção e promoção dos direitos humanos.

Contudo, a execução deste Programa aponta uma série de falhas ou gargalos que permitem confirmar a dificuldade jurídica e institucional do Estado no reconhecimento da vítima e testemunha como sujeitos de direitos a serem contemplados pelo sistema jurídico, em especial nas questões relativas às condutas criminais em que os riscos são bem maiores a tais sujeitos, haja vista a sua exposição possibilitar uma revitimização futura.

Nossa experiência de estágio na Defensoria Pública da União (DPU) permitiu-nos a proximidade a casos judiciais que exigiram a necessidade de acionar-se o PROVITA e, do mesmo modo, possibilitou-nos desvelar a ineficiência deste instrumento, quando não a obtenção de resultados mais nocivos às vítimas e testemunhas, em termos de sua revitimização. Dos casos a que tivemos acesso, selecionamos, para fins deste trabalho, aquele relativo à Lidiany Alves que, em 2007, adolescente à época, foi encarcerada em cela masculina no Município de Abaetetuba/PA. O fato ganhou notoriedade midiática e, embora emblemático, não destoa, em sua narrativa, de outros semelhantes, em que a aplicação do PROVITA desestruturou o núcleo familiar e dificultou (quando não impossibilitou) o retorno da vítima à normalidade da vida cotidiana.

Prestigiando o método bibliográfico qualitativo (tendo em vista o curto período para a realização da pesquisa), examinamos as circunstâncias históricas que propiciaram a formulação de programas protetivos às vítimas e testemunhas, passando, então, a examinar seu funcionamento no Brasil e críticas correlatas. Finalizamos com a análise do aqui chamado *Caso Lidiany* e apontamos as deficiências da legislação correspondente, a partir do exame de suas consequências no mencionado caso judicial.

1. Surgimento dos programas de proteção no mundo

O primeiro programa de proteção a vítimas e testemunhas originou-se nos Estados Unidos na década de 1970, com o fim de dismantelar uma máfia altamente organizada. Os seus membros agiam sob um forte código de honra conhecido como *omertá*, que se baseia no voto entre os mesmos de jamais revelar algo sobre os atos ilícitos cometidos pela organização. Percebeu-se que o processo investigativo era fragilizado pelo fato de testemunhas importantes, que decidiam quebrar o voto de silêncio e colaborar com a justiça, tornarem-se alvos constantes de assassinatos e ameaças.

Assim, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos julgou necessária a instituição de um programa que tutelasse essas testemunhas. Ao Procurador Geral dos Estados Unidos coube a função de garantir a segurança de testemunhas que colaboravam com o Estado por meio do *Witness Security Program* (WITSEC). Em 1984, o programa foi aprimorado e passou a tratar de assuntos cruciais para sua consolidação, tornando-se modelo para outros países. Uma de suas principais ações foi a criação de um fundo para compensar vítimas de crimes admitidas no programa.

Na China, o primeiro programa para proteção a testemunhas surgiu como resposta ao apelo da Força Policial de Hong Kong, por meio de uma reforma em 1994. Em 1998, um programa similar foi criado pela *Independent Commission Against Corruption* (ICAC). A Lei de Proteção a Testemunha, promulgada em 2000, regulamentou e uniformizou o funcionamento dos programas estabelecidos pela Força Policial de Hong Kong e ICAC.

A política de proteção está presente na Alemanha desde meados dos anos de 1980. Foi implementada pela primeira vez em Hamburgo contra crimes praticados por uma gangue de motociclistas. Posteriormente, foi implementada por outros distritos alemães e pela polícia federal. Em 1998, foi promulgado o *Witness Protection Act*, que regulamentou o processo criminal com foco no uso de tecnologia de vídeo para oitiva de testemunhas e que tornou possível o sigilo quanto aos dados pessoais em todos os estágios do processo penal, além de assegurar assistência a vítimas e testemunhas.

O programa de proteção a testemunhas na Alemanha passou por várias mudanças e hoje consiste em um escritório instituído em nível federal e distrital. Além disso, um grupo composto por diretores dos escritórios distritais e presidido pelo *Federal Criminal Police*

Office busca garantir uma cooperação eficaz através do desenvolvimento de um procedimento padrão e de educação contínua.

Já desde 1930, o código penal italiano previa imunidade parcial ou total à punição se o infrator fizesse reparações aos danos causados pelo crime ou cooperasse com as autoridades nos casos de conspiração política ou crimes relacionados a gangues. Na década de 1970, a violenta ascensão das chamadas Brigadas Vermelhas (*Brigate Rosse*), uma organização paramilitar de guerrilha comunista italiana, formada no ano de 1969, impulsionou a promulgação de uma série de leis visando dissolver grupos terroristas e incentivar a colaboração. A Lei nº 15, de 6 de fevereiro de 1980, relativa a medidas urgentes para a proteção da ordem democrática e da segurança pública, já previa a redução de pena para réu colaborador.

As inéditas medidas para concessão de benefícios judiciais tornaram-se uma arma crucial no desmantelamento das Brigadas Vermelhas e conseqüentemente no combate ao crime organizado na Itália. Na mesma medida, a reação das organizações criminosas contra os delatores arrependidos também tornou-se mais violenta. Contudo, somente em 1984, o programa de proteção a testemunha foi formalizado, passando por uma importante revisão legislativa em 1991.

Na Austrália uma comissão foi formada em 1983 com o fim de melhor utilizar os informantes na luta contra o crime organizado. Até aquele momento, a proteção de testemunhas era de competência das forças policiais individuais, que agiam de diferentes maneiras. Em 1988, uma comissão parlamentar produziu um relatório² sobre a proteção de testemunhas que resultou na promulgação do *Witness Protection Act 1994*. A lei instituiu o *National Witness Protection Program* (NWPP) e regulamentou o programa, servindo de espelho para a legislação dos estados.

Na África do Sul, antes da *National Crime Prevention Strategy of 1996*, a proteção a testemunhas era regulamentada pela seção 185A da *Criminal Procedure Act of 1977*. As medidas tinham cunho repressivo e foram usadas durante o regime de *Apartheid* como meio para coagir as testemunhas. Em 1996, o documento de estratégia reconheceu a proteção como uma ferramenta essencial em razão da condição de vulnerabilidade e intimidação de testemunhas no processo judicial. Em 2000, foi promulgado a *Witness Protection Act 112 of 1998*, substituindo o antigo sistema.

² Witness Protection: Report by the Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority, Parliamentary paper nº 193/88 (Canberra, Australian Government Publishing Service, 1988).

Também a América Latina sinalizou seu percurso na proteção às vítimas e testemunhas. O programa de proteção à testemunha na Colômbia tem sua origem na Constituição de 1991 que, ao listar as funções principais do Procurador Geral, impôs-lhe o dever de prover proteção a testemunhas e vítimas no processo penal. Nos casos que envolvem sequestro, terrorismo ou tráfico de drogas, o programa prevê a realocação permanente no país e mudança de identidade da testemunha em perigo, além de assistência econômica.

1.1 Surgimento do programa de proteção a testemunhas no Brasil

O programa de proteção no Brasil teve início tardio e enfrentou um lento e duro processo de consolidação. Em âmbito internacional, houve aprovação de vários documentos pela Organização das Nações Unidas (ONU) que tratou de conclamar os Estados membros a adotarem medidas contundentes de assistência, reparação e proteção às vítimas. Uma dessas medidas foi a adoção da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993 destaca-se nesse processo histórico ao constranger o país a apresentar ações de enfrentamento a violações de direitos humanos. No Brasil o contexto histórico era de redemocratização e luta social. Havia uma pressão por parte da comunidade internacional e da sociedade civil para que o Estado apresentasse medidas concretas na promoção dos direitos humanos.

Sob perspectiva da nova constituição brasileira e tratativas internacionais de direitos humanos, o Ministério da Justiça, em conjunto com diversas entidades estatais e civis, elaborou o Programa Nacional de Direitos Humanos (1996)³. O objetivo do PNDH era pautar as ações do Governo e da sociedade em favor dos direitos humanos.

O governo brasileiro assumiu um compromisso histórico no PNDH em seu capítulo “Luta contra a Impunidade”, cuja meta estabelecida a curto prazo dispunha: “apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo

³ Programa Nacional de Direitos Humanos / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

penal⁴. Este compromisso representou um marco porque percebeu-se que proteger a pessoa exposta a grave perigo em razão de sua colaboração com a Justiça era de fato indispensável no combate à impunidade e ao crime organizado.

As primeiras ações visando proteger e dar assistência a vítimas e testemunhas no Brasil partiram de uma Organização não Governamental (ONG), o Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)⁵. Criado em 1981 em Recife - PE, o GAJOP foi fundado por um grupo de advogados que buscavam trabalhar a educação jurídica popular lutando pelo Direito à Segurança e à Justiça. Com o fim de contribuir no combate à impunidade, o GAJOP desenvolveu medidas informais de proteção e propôs a formulação de um programa que foi oficializado por meio de convênio com o Governo do Estado de Pernambuco. Assim, antes da criação das diretrizes de proteção especial e instituição do programa federal de proteção, em 1999, esse modelo passou a ser implantado em alguns estados com base naquele implementado em Pernambuco.

O Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas tem como marco legal a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e manutenção de programas estaduais de proteção, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e dispõe sobre a proteção do réu colaborador.

Não há precisão em dizer qual foi o primeiro projeto de lei a tratar da proteção de vítimas e testemunhas, mas certamente o Projeto de Lei nº 610 de 1995 do Deputado Federal Humberto Costa (PT/PE) foi um dos primeiros. Também estava em tramitação o Projeto de Lei nº 1348 de 1995 do Deputado Sérgio Arouca (PPS/RJ), que criava um Sistema Nacional de Proteção executado por órgãos federais com auxílio, caso solicitado, de órgãos estaduais. O programa centralizava no Ministério da Justiça a decisão de inclusão e exclusão dos protegidos.

O Projeto de Lei nº 4264 de 1998 do Deputado João Coser (PT/ES) estabelecia proteção e assistência para vítimas sobreviventes e testemunhas, permitindo o Poder Executivo designar imóveis para abrigo. O projeto previa a atuação conjunta de órgãos federais e Organizações não Governamentais, como também a criação de um Conselho

⁴ Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acesso em 3 de Dezembro de 2018.

⁵ O GAJOP é uma entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos, com Status Consultivo Especial no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. Tem atuação especializada na área de justiça e segurança com abrangência nacional e sua missão institucional é contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos direitos humanos.

formado por órgãos de segurança pública, Ministério Público e Poder Judiciário. Esta proposta inspirou-se na Lei Estadual nº 5.375 de 1997 do Estado do Espírito Santo que, assim como Pernambuco, havia criado um programa estadual de proteção, autorizando a celebração de acordos e convênios com ONGs para a execução plena do programa.

Em 1997, respaldando-se na execução do PNDH e inspirado no programa de proteção criado em Pernambuco em parceria com o GAJOP, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 3599/97. O Projeto de Lei do Executivo passou por inúmeros debates e análises que lhe proporcionou mudanças e consolidação. Os Projetos de Lei nº 3599/97, nº 1348/95 e nº 4264/98 foram apensados ao Projeto de Lei nº 610/95, um dos primeiros. O projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, cujo Relator, Deputado Alberto Mourão (PMDB/SP), apresentou mudanças significativas à sua melhoria. O Projeto de Lei foi aprovado por unanimidade e encaminhado à Sanção Presidencial, sendo sancionado e transformado na Lei nº 9807, em 13 de julho de 1999.

A Lei nº 9807 cria as diretrizes de Proteção Especial a Vítimas e a Testemunhas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas, sendo regulamentado pelo Decreto nº 3.518/2000.

2. O Programa Federal de assistência e proteção a vítimas e testemunhas (PROVITA) como uma política pública

Maria Paula Dallari Bucci conceitua políticas públicas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶ Para melhor compreender este conceito, cabe destacar brevemente um aspecto importante dos direitos sociais.

Frutos de incontestáveis revoluções, os direitos sociais, dentro de um corpo jurídico, apresentaram-se como uma ruptura com o Estado abstencionista, antes sob o princípio do *laissez-faire*, no qual o Estado deveria restringir-se a manter a ordem e não intervir na vida social. Esta era a premissa básica dos direitos humanos de 1ª dimensão, a liberdade. O Estado deveria se abster de qualquer interferência na vida de seus cidadãos, conferindo-lhes garantias

⁶ Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (organizadora) - São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38.

negativas, ou seja, a segurança de que pudessem exercer seus direitos de liberdade sem sofrer qualquer repressão.

Os direitos individuais foram grandes conquistas para a humanidade, porém serviam apenas a uma minoria. Isso porque a grande maioria não tinha sequer condições básicas para poder exercer seus direitos individuais. Nesse sentido, surgem os direitos humanos de 2ª dimensão, os direitos de igualdade. Visam a assegurar que todos sejam tratados com isonomia, ou seja, os iguais de modo igual e os desiguais de modo desigual, à medida de suas desigualdades. Baseados em princípios universais da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais surgem diante da necessidade de fazer com que todos, em condições de igualdade, possam exercer seus direitos individuais, portanto, garantias positivas por parte do Estado para assegurar o exercício de direitos fundamentais, inerentes a um Estado de Direito. Desse modo, política pública é o escopo do direito como instrumento de concretização de direitos humanos, especialmente os direitos sociais.

O uso do termo “programa” para se referir ao sistema de proteção à testemunha no Brasil pode levar a um equívoco, contudo; isso porque o termo “programa” diz respeito a “um elemento da política pública cuja função é individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar,”⁷ enquanto que o Programa constitui-se de forma abrangente, ou seja, como política pública *per si*.

Um estudo do Programa realizado por Emanuele N. de O. Sacramento em seu artigo intitulado *Uma análise do Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas à luz das políticas públicas*⁸ tratou de aplicar e observar os estágios para formulação das políticas públicas considerados pacíficos pela literatura específica.

No caso, o reconhecimento do problema e identificação do assunto ocorreu quando, na elaboração do PNDH, percebeu-se que a impunidade e o crescimento de organizações criminosas estavam diretamente associados ao sofrimento suportado por testemunhas que se recusavam a colaborar com a Justiça para preservar a própria vida. Logo, a organização da agenda, em conjunto com a sociedade civil, foi estabelecida também no PNDH ao prever

⁷ Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico/ Maria Paula Dallari Bucci (organizadora) - São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40.

⁸ Uma análise do Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas à luz das políticas públicas / Emanuele Nascimento de Oliveira Sacramento - Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, n.47, 2008. p.29-64.

metas que buscavam a formulação da política pública de assistência e proteção à testemunha para impedir a chamada “lei do silêncio”.

A formulação desta política consolidou-se na Lei nº 9.807, de 1999, observando-se o que previa o PNDH. Sua implementação se deu por meio da criação do Programa Federal e da regulamentação de programas estaduais de proteção mediante convênios entre União, Estados, Distrito Federal e entidades civis. Finalmente, a análise e avaliação dessa política são constantes e ocorrem principalmente em nível dos Conselhos Deliberativos e respectivas Secretarias de Direitos Humanos.

Assim, o Programa de Proteção a Testemunhas consiste em uma política pública de direitos humanos cujos programas de ação estatal possuem a finalidade específica de amparo a vítimas e testemunhas ameaçadas, visando ser um instrumento contundente no combate à impunidade.

2.1. Funcionamento do PROVITA

O Sistema de Proteção a Testemunhas é composto atualmente pelos programas de proteção em âmbito estadual (AC, BA, CE, ES, MA, MG, PE, PA, PR, RS, RJ, SP, SC e DF) e pelo PROVITA. As vítimas e testemunhas de Estados que não possuem o programa são acolhidas pela Equipe Federal do PROVITA, coordenada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). O Ministério possui três programas de proteção: o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Em 2018 o Pará foi o Estado com o maior número de inclusão, sendo também o ente da federação que mais possui defensores de direitos humanos ameaçados. Dentre as áreas, as causas indígenas, direito à terra, povos quilombolas e defesa do meio ambiente correspondem à maior parte dos casos acompanhados pelo programa em todo o país.⁹

Apesar de o Sistema ser composto por vários programas de proteção, vamos nos limitar à análise do funcionamento do PROVITA, que se consubstancia no marco regulatório

⁹ Programas de proteção do MMFDH atendem mais de duas mil pessoas em todo o Brasil. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/fevereiro/programas-de-protecao-do-mmfdh-atendem-mais-de-duas-mil-pessoas-em-todo-o-brasil>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

que norteou as demais legislações, sendo parâmetro para os programas que o sucederam. O texto da Lei nº 9.807, de 1999, divide-se em dois capítulos: o primeiro diz respeito à proteção especial a vítima e a testemunhas e institui o PROVITA. O segundo trata da proteção aos réus colaboradores e seus aspectos processuais, além das disposições gerais.

O PROVITA tem o objetivo de prestar assistência e proteção às vítimas e testemunhas que estejam sob coação e/ou grave ameaça em razão de sua colaboração na persecução penal. Visa a mitigar os desafios que impedem a produção de prova contra autoridades públicas e agentes que ameaçam vítimas e testemunhas. Além disso, o Programa também prevê a proteção de réu colaborador que, na condição de delator, faz-se uma arma eficiente no dismantelamento de organizações criminosas, o que não será o foco do presente estudo. Diferente dos projetos de lei que antecederam a Lei nº 9.807, aqui não há uma previsão de crimes específicos dos quais as medidas protetivas poderiam ser aplicadas.

Quanto aos requisitos para ingresso no Programa, a Lei nº 9.807 estabelece critérios específicos. Pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade e estejam em desacordo com os critérios da Lei deverão receber medidas de preservação de sua integridade física através dos órgãos de segurança pública¹⁰. A Lei é seletiva e evidencia a intenção do legislador de aplicar medidas protetivas contra graves delitos dos quais a colaboração da testemunha seja imprescindível. São requisitos¹¹:

1. Estar em situação de risco;
2. A violência sofrida seja em razão da colaboração com a investigação ou processo criminal;
3. Te personalidade e conduta compatíveis;
4. Inexistência de limitações à liberdade;
5. Anuência do interessado.

As medidas de proteção a serem adotadas podem incluir: mudança sigilosa de domicílio, mudança de nome, assistência financeira para necessidades básicas no novo local,

¹⁰ Conforme § 2º, artigo 2º da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

¹¹ Conforme artigos 1º e 2º da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

acompanhamento jurídico, médico e psicológico, escolta policial e tramitação especial nos inquéritos e processos criminais.

A solicitação¹² para ingresso ao Programa pode ser realizada pelo próprio interessado, por representante do Ministério Público, por autoridade policial que conduz a investigação criminal, por juiz competente para a instrução do processo criminal ou por órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos. Diante de situações emergenciais, em caráter provisório, a pessoa poderá receber proteção no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.¹³

As medidas de proteção a vítimas e testemunhas são prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal através de parcerias com entidades não governamentais, somente no Rio Grande do Sul o programa é totalmente estatal. Tais medidas podem se estender ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes.

O programa federal é integrado pelo Conselho Deliberativo Federal, última instância decisória, determina o ingresso e exclusão de usuários da Rede Solidária de Proteção e toma outras providências em caráter geral; pelo Órgão Executor Federal, responsável por promover a articulação da Rede Solidária de Proteção e a contratação dos profissionais da equipe técnica; e pela Rede Voluntária de Proteção, o conjunto de entidades da sociedade civil que promove a inserção social dos assistidos.

O programa tem a duração máxima de dois anos, podendo, em caráter excepcional, ser prorrogado caso permeie as causas que lhe ensejaram. A exclusão da pessoa que o integra pode acontecer em qualquer momento por solicitação própria ou por decisão do Conselho Deliberativo em razão da cessação dos motivos que deram causa à proteção ou da conduta incompatível do protegido.¹⁴

Destaca-se algumas peculiaridades do modelo brasileiro de proteção a testemunhas¹⁵. A primeira está ligada à descentralização do programa, atribuindo um dever concorrente à União, Estados e Distrito Federal na sua criação. Embora haja duplicidade de instâncias (federal e estadual), não há qualquer relação à competência da Justiça Federal e Estadual ou inquéritos conduzidos por autoridades policiais federais e estaduais (Gavronski, 2013).

¹² Conforme artigos 5º da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

¹³ Conforme § 2º, artigos 6º do Decreto nº 3.518, de junho de 2000.

¹⁴ Conforme artigos 10 e 11 da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

Outra inovação, comparando-se com o sistema de outros países, é a participação da sociedade civil na proteção e execução do programa, que possui uma equipe técnica formada por assistentes sociais, psicólogos, advogados e uma equipe de apoio contratada pelo regime celetista através de seleção promovida pela entidade gestora (OSCIPs ou ONGs), cuja atribuição fora firmada por convênio com o Estado.

Sendo o Sistema de Proteção uma política pública de Estado, a efetiva inserção da sociedade civil parece ter sido a melhor opção em um momento de redemocratização e luta social, um cenário de violência institucionalizada e escassez de recursos para áreas mais básicas. No entanto, vinte anos após a instituição do Sistema faz-se necessário questionar a delimitação desta política pública sob uma nova perspectiva, é parte de sua formulação a avaliação contínua de suas estruturas e ações.

O tema aqui deliberado limitar-se-á a análise do Programa de Proteção a Testemunhas sob uma ótica da vítima. Considerado um marco na promoção de direitos e garantias da vítima, o sistema ainda apresenta falhas e perpassa um sistema penal dedicado exclusivamente a punir, indiferente à vítima.

Embora a falta de dados sobre casos de proteção à vítima e testemunha, em razão do próprio sigilo destes, seja um desafio posto ao presente estudo, percorreremos a análise desta proteção na legislação vigente e abordaremos os eventos que marcaram o *Caso Lidiany*.

3. A tutela da vítima no processo penal

O estudo das vítimas consolidou-se após a Segunda Guerra Mundial, o que resultou na criação de um ramo científico específico, a vitimologia. O estudo perpassou três momentos históricos em sua evolução. O primeiro foi conhecido como “Vingança Privada” que tem início nos primórdios da civilização e dura até a Baixa Idade Média, fase em que o sistema feudal entra em decadência. Este período era regido pela autotutela; a vítima tinha o dever de vingar-se de seu ofensor para ter sua honra e reparação preservada sem qualquer interferência.

Regras que limitavam a vingança privada foram surgindo, buscando-se as proporções devidas, até o momento em que há a transferência do poder punitivo exclusivo para o Estado, iniciando-se, assim, a “Fase do Esquecimento”. A vítima é vista apenas como um objeto na

relação processual em contraste à valorização das garantias do réu. A superação da fase de abandono à vítima (há quem diga que ainda não fora superada) começou a partir da evolução dos direitos humanos, especialmente após as terríveis violações que ocorreram na Segunda Guerra, surgindo então o “Período Humanitário” ou “Redescobrimto da Vítima”.

A perspectiva atual do redescobrimto da vítima não é a de negar os direitos e garantias assegurados ao réu em prol do irresponsável enaltecimento da vítima, mas considerar seu grau de importância no sistema processual penal e efetivar seus direitos, levando-se em conta sua condição de vulnerabilidade por suportar lesão ao bem jurídico tutelado e outros que decorrem deste. Nesse sentido:

É de se destacar, outrossim, que na atualidade se abre uma tendência mundial, totalmente justificada a contemplar uma adequada consideração à vítima - e não só ao delinquente - como um dos protagonistas centrais do delito. A Política Criminal não deve preocupar-se unicamente com o delinquente. Ao contrário, deve dar certa satisfação e lenitivo à vítima, máxime se decorrente de crimes que desestruturam o meio social, crimes de gravidade, cuja repreensão pode ocasionar uma possível fragmentação da sociedade. Há de se considerar ainda o inestimável dano psíquico, moral etc, que lhe é causado.¹⁶

Influenciada por esta nova tendência mundial em se reconhecer a importância da vitimologia, a comunidade internacional passou a destacar o tema e a promover diversos congressos e simpósios que trouxeram grandes avanços no mundo. Nesse contexto, destaca-se como divisor em matéria de tutela da vítima a Declaração sobre os Princípios Fundamentais de Justiça para as Vítimas de Delito e Abuso de Poder aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 29 de novembro de 1985, através da Resolução 40/34, que instaura o redescobrimto da vítima.

A declaração recomenda os estados membros a adotarem ações concretas para a proteção e reparação das vítimas. Cumpre salientar que, apesar de a declaração já em 1985 estabelecer deveres e direitos básicos das vítimas e conchamar os estados membros a efetivarem estas medidas, nosso ordenamento jurídico pouco evoluiu na matéria. Um exemplo disso é o artigo 245 da Constituição da República Federativa do Brasil que estabelece: “*a lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos*

¹⁶ Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores - Alexandre Miguel e Sandra Maria Pequeno. RT/Fasc. Pen. Ano 89. v773. mar 2000. p.425-443. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protacao-a-testemunha/comentarios-a-lei-de-protacao-as-vitimas-testemunhas-e-reus-colaboradores-alexandre-miguel-sandra-maria-pequeno>>.

herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito”. Veja, trata-se de uma norma constitucional de caráter imperativo, no entanto, a norma ainda não fora regulamentada. O Projeto de Lei 3503/2004 define os direitos das vítimas de ações criminosas e regulamenta o art. 245 da Constituição Federal para criar o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (Funav). O projeto tramita na Câmara dos Deputados há 15 anos sem grandes avanços, o que mostra a falta de vontade política no que diz respeito ao direito da vítima. Por conseguinte, o corpo legal que trata da Proteção a Vítimas e Testemunhas sequer menciona a reparação à vítima.

Explica Aury Lopes Júnior¹⁷ que a prova representa o elemento impulsionador do processo penal, permite que o juiz exerça sua atividade cognitiva. É o modo de construção do convencimento do julgador, o que formará sua convicção e legitimará o poder contido na sentença. Além disso, Lopes Júnior salienta sobre o simbolismo “sagrado” o qual se veste o ritual judiciário (a construção dos tribunais, estátuas e monumentos presentes, a toga, juramentos) que tem por consequência a crença de que as provas determinarão a “verdade” no processo penal. É exatamente pelo fato desta “verdade” ser inalcançável que o sistema vale-se do “sagrado”.

Dessa forma, o resultado deve ser o convencimento balizado pelos princípios constitucionais e processuais, podendo coincidir-se com a verdade ou não. Do contrário, tudo poderia acontecer em nome da “verdade”. Isso exposto, passamos a tratar da prova testemunhal como fundamento que ampara requisito indispensável na aplicação de medidas protetivas da Lei nº 9.807, de 1999, dada sua importância para a produção da prova¹⁸.

Atualmente, a maior parte das sentenças em processo penal estão baseadas em prova testemunhal, apesar de outros meios de prova tornarem-se mais frequentes devido aos avanços tecnológicos, este tipo de prova ainda predomina e, em muitos casos, como o único meio possível. Assim, deve receber redobrada atenção, pois o ser humano não é capaz de reproduzir com fidedignidade um fato passado. Sobre o tema André Nicolitt aduz:

É comum que durante o depoimento, mormente diante da solenidade do ato e com a presença inibidora das autoridades do judiciário e do Ministério Público, o nervosismo tome conta da testemunha, o que facilita sobremaneira a imprecisão de

¹⁷ Lopes Jr, Aury. Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional. Rio de Janeiro, 2011. p. 517-520.

¹⁸ Conforme artigos 2º da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

informações. Desta forma o magistrado deve ter muito cuidado na apreciação da prova para discernir entre pequenas incongruências do depoimento, fruto do nervosismo natural do ato, incoerências que comprometam seu valor probatório.¹⁹

Com efeito, cumpre ressaltar que vítimas e testemunhas, alvos da lei de proteção, desempenham diferentes papéis no processo penal e possuem tratamento diferenciado. A primeira é aquela que sofre a ação criminosa, a segunda presencia os fatos. No entanto, no contexto do programa há uma interrelação²⁰ entre elas, uma vez que a vítima acaba tornando-se uma testemunha do ato delituoso, enquanto que a testemunha torna-se vítima ao sofrer ameaças dos criminosos em razão de seu testemunho, além das circunstâncias que as revitimizam.

Sobre a revitimização ou vitimização secundária o professor Kawahara esclarece:

Desde o ato de violência, (que é o ato soberano de um terceiro sobre a vontade da vítima, que se torna mero objeto da sua vontade) a vítima é empurrada por um turbilhão de forças alheias à sua vontade, à sua escolha. É assim, em praticamente todos os lugares por onde a vítima TEM QUE PASSAR, após sofrer o ato de violência: o hospital, o IML, a delegacia, o posto policial, o Fórum... Nada disso decorre de sua vontade. Desde a violência sofrida, então, ela não tem escolha. Em cada um destes lugares pode ocorrer uma repetição do trauma. Este fenômeno é conhecido como vitimização secundária, ou re-traumatização, ocasionada pelo descuido, ou pela forma descuidada que as vítimas podem ser atendidas nas instituições²¹.

Portanto, fica claro que os efeitos da vitimização não se limitam ao ato criminoso, mas se estendem até órgãos estatais, policiais e judiciários (KUWAHARA, 2015). Sendo a vítima-testemunha²² parte integrante e essencial à aplicação da justiça, deve receber toda a proteção necessária a fim de que não suporte sofrimento ainda maior do que o de ter restringida sua liberdade e, desta forma, encontre no Estado o amparo e acolhimento que necessita.

Superados o processo histórico de construção do Programa de Proteção a Testemunhas e sua consolidação como política pública, bem como como o seu peculiar funcionamento e

¹⁹Nicolitt, André Luiz. Manual de processo penal. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.410.

²⁰ Galdino, Danielle de Souza. Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas / Brasília, 2013. p. 60. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_1128e015bf6647b4d9ae8901fcc03c22>.

²¹Kawahara, Shiguelo. Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil: O papel do Estado e da Sociedade Civil. 2015. 682 f. Tese de doutorado. Programa de Doctorado Pasado y Presente de los Derechos Humanos, Departamento de História Medieval, Moderna y Contemporánea, Universidad de Salamanca. Salamanca, 2015. p. 294.

²²Termo utilizado no Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime. United Nations Office on Drugs and Crime Vienna. New York, 2008.

alguns fatores relativos à prova testemunhal na persecução penal como mecanismos de efetivação de direitos e garantias fundamentais de testemunhas, passaremos a uma análise das possíveis falhas aplicada ao chamado *Caso Lidiany*.

3.1. Análise do *Caso Lidiany*

Em abril de 2017 a Rede Record veiculou uma matéria investigativa sobre o caso Lidiany, a qual recebeu menção honrosa do Prêmio Jornalístico Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos²³. A reportagem mostrou a triste condição em que ela e seus familiares se encontram dez anos após a barbárie que chocou o país.

No dia 27 de outubro de 2007, no Município de Abaetetuba - PA, Lidiany Alves Brasil, que na época tinha 15 anos, foi flagrada furtando alguns objetos na casa do sobrinho de um investigador de polícia. O investigador a espancou e a apreendeu. Este foi o início de umas das mais terríveis histórias de violação de Direitos Humanos no Brasil. Após atormentar Lidiany, o investigador Adilson Pires de Lima a levou até a delegacia.

Sob a justificativa de que não havia penitenciária feminina no município, Lidiany passou 26 dias detida numa cela com mais de 20 homens. Ali sofreu todo tipo de violência sexual e psicológica, era obrigada manter relações sexuais com os presos em troca de comida e materiais de higiene. Além dos abusos, a adolescente sofreu queimaduras com isqueiros e cigarros enquanto tentava dormir. Tudo aconteceu sob o conhecimento de autoridades que deveriam preservar sua integridade. Lidiany teve os cabelos cortados com uma faca para dificultar sua identificação e evitar desconfiâncias de terceiros, fazendo-a parecer um rapaz.

O caso foi descoberto e denunciado pelo Conselho Tutelar. A partir de então, Lidiany e seus familiares foram perseguidos e ameaçados de morte, pois a denúncia comprometia gravemente delegados, policiais, agentes e até mesmo uma juíza que assinou os autos sem nada dizer acerca da transferência da adolescente.

Em 2010 por decisão do Conselho Nacional de Justiça, a juíza Clarice Maria de Andrade foi aposentada compulsoriamente. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a decisão era desproporcional e a anulou em 2012. Os delegados de polícia envolvidos no caso Lidiany foram exonerados. Dois investigadores de polícia, dentre eles Adilson Pires de

²³ Divulgação/Record TV, 9 de janeiro de 2017. O inferno de Lidiany. Link: <https://noticias.r7.com/camera-record/o-inferno-de-lidiany-ganha-mencao-honrosa-do-premio-vladimir-herzog-09102017>

Lima, foram absolvidos por falta de provas. Dois agentes de polícia foram exonerados e um absolvido. Dois encarcerados identificados por Lidiany como autores dos abusos foram condenados por estupro e atentado violento ao pudor²⁴.

Por meio da minha experiência como estagiário na Defensoria Pública da União (DPU), pude ter contato com o *Caso Lidiany* e conhecer as condições em que ela e sua família se encontravam, além das possíveis violações que sofreram enquanto estavam sob proteção do Estado. Esta foi a chave que desencadeou uma série de questionamentos que guiaram a realização deste trabalho. Com o intuito de aprofundar nossas percepções sobre o evento, discorremos a seguir sobre as informações levantadas, preservando, no entanto, algumas que, se divulgadas, poderiam pôr em risco a própria garantia da proteção das vítimas (como indicação de seus nomes completos ou endereços domiciliares).

Em 2017, após a divulgação da reportagem, conversamos, por telefone, com F.A., mãe de Lidiany, que, sabendo-se atendida pela Defensoria Pública da União, descreveu-nos que a família se sentiu desamparada após a sua inclusão no PROVITA, além de narrar a trágica condição em que se encontravam dez anos após a violência contra Lidiany. A família mora no Estado X e a notícia de desligamento do PROVITA, anunciado em 2009, chegou junto com o diagnóstico de câncer de F.A. que, atualmente, convive com seus quatro filhos e quinze netos. A família, segundo relatou, perdeu contato com Lidiany.

F.A. recebe um *vale-renda* no valor de R\$ 257,00 (duzentos e cinquenta e sete reais) para garantia de sua subsistência e a de sua família; por não ser suficiente o valor recebido, F.A. faz artesanato para tentar complementar a renda. Contou-nos, ainda, que desenvolveu várias doenças devido ao trauma passado, como depressão, labirintite, insônia e pressão alta. Quanto ao câncer, F.A. não quis iniciar o tratamento em 2009, por acreditar que sua família precisava muito dela e Deus a curaria.

Segundo relatos da mãe de Lidiany²⁵, antes do dia 21 de outubro de 2007 (data dos fatos que geraram a necessidade de aplicação do PROVITA), a família morava em Barcarena, município do Pará, distante cerca de 1h30min de Abaetetuba. F.A. e seu esposo trabalhavam,

²⁴ Silva Castro, Lana Weruska. Estupro carcerário: o dano de Lidiany. 5 de maio de 2018. Disponível em <<https://canalcienciascriminais.com.br/estupro-carcerario-drama-lidiany/>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

²⁵ As questões acima subsidiaram a produção de um relatório para acompanhamento do caso judicial de Lidiany junto à Defensoria Pública da União. Aproveitamo-lo, porém, como um dos métodos deste trabalho, para subsidiar o estudo bibliográfico realizado. Assim, a entrevista incide em nosso trabalho como instrumento secundário, tendo em vista que, à época, não a elaboramos como um arcabouço para a realização da pesquisa e, portanto, não focamos na escolha de uma entrevista estruturada ou livre.

enquanto os cinco filhos ficavam em casa. F.A. era cozinheira, com uma renda mensal que variava entre R\$ 1.000,00 a R\$ 1.600,00 (mil reais a mil e seiscentos reais). O trabalho de ambos estava voltado para o acúmulo de capital suficiente para a construção de uma casa. “*Era uma vida de rosas*” – como descreveu F.A.

Após os fatos, no entanto, a vida da família teve uma transformação radical nos hábitos diários. O desaparecimento de Lidiany alterou a rotina da família, que ao buscar apoio encontrou muitas barreiras por parte do próprio Estado. Em razão dessas descrições, portanto, perguntamos em que condições se encontravam cada membro da família que esteve sob proteção do Estado.

De acordo com F.A., J.M.G.F, o filho mais velho (33 anos), já casado e pai de quatro filhos, possui casa própria pelo programa social e mora perto aos familiares. Um dado curioso levantado por F.A. é o de que no registro de nascimento de J.M.G.F. consta como mãe a mãe de F.A. – o que demonstra uma desestrutura familiar antecedente. Ele também ficou sob proteção do Estado. Mas, por ocasião de um questionamento acerca da eficiência do programa, J.M.G.F teria sido agredido verbalmente e repreendido por um servidor público: “*Você quer eu lhe dê voz de prisão aqui?!*”. O que o motivou a abandonar o programa. Foi desligado primeiro que F.A., em 2008. Trabalhava como pedreiro e carpinteiro, sem carteira assinada. A esposa dele recebia auxílio suplementar de renda (Bolsa Família).

L.A.B., segundo filho (32 anos), vive em união estável e é pai de dois filhos. F.A. descreve-o como “*um menino revoltado*”, agressivo e alcoólico. É a companheira quem trabalha, também é beneficiária do Bolsa Família. Ele conseguiu iniciar um curso técnico em informática pelo Sebrae e foi desligado do programa em 2010. Depois que viu a reportagem sobre a irmã, L.A.B. teria se revoltado ainda mais.

W.A.B., terceira filha (31 anos), é mãe de quatro filhos e, antes do ocorrido, já tinha uma filha. Ela é auxiliar de cozinha, limpeza e de serviços gerais. Possui casa própria por programas sociais. Na época, optou por ficar no Pará com a avó (estava grávida). Depois que a ameaçaram, saiu de lá com seu companheiro, indo morar em X no final de 2010, quando F.A. saiu do PROVITA. A sua ida a X deu-se por insistência de F.A., que, por telefone, pediu: “*Minha filha, vaza pra cá*”.

O companheiro de W.A.B. tentou agredi-la e, por problemas financeiros, moravam com F.A., W.A.B., seus três filhos e o companheiro. A neta mais velha de F.A. mora com uma tia em X. W.A.B. desenvolveu problema psicológico, sendo diagnosticada com distúrbio

bipolar. Ela não toma remédio e precisa entrar em tratamento psicológico urgente. F.A. chora quando narra a situação da filha e afirma que vivem com muito medo. W.A.B. engravidou pela quarta vez e está sob os cuidados de F.A.

M.N.A.B., quarta filha, tem 27 anos e é mãe de quatro filhos; possui casa própria, por meio de programas sociais. Passou a tomar remédio controlado (*carnabapazina e flenexitin*) por recomendação médica. M.N.A.B. já foi vítima de violência sexual, segundo F.A., enquanto esta estava fora de casa, trabalhando. Em razão disso, M.N.A.B. já tentou suicídio pela ingestão de inúmeros medicamentos. Atualmente, é casada, seu filho de três anos também foi vítima de violência sexual. Ela não trabalha, sendo auxiliada por F.A. Seu companheiro a deixou sozinha por quatro meses. Segundo F.A., todos os seus filhos comem em sua casa; a neta de 4 anos estava com uma infecção urinária, quando da entrevista, e todos têm problemas de saúde.

Por fim, de Lidiany F.A. não tem notícias. Descreveu-a como *”uma menina alegre”*. Antes dos fatos, havia pedido para passear na casa avó, mas acabou envolvendo-se num momento que, para F.A. trouxe muita tristeza e angústia para a família. Ela gostava de dançar. Com os fatos, um sentimento de injustiça e de vergonha apossou-se da família, que se isolou dos demais familiares e chegou a morar debaixo de lona, fazendo com que F.A. sequer se sentisse confortável por transitar na cidade. *“Agora não posso sair pro mercado”* (sic). Lidiany tinha 14 anos e iria fazer 15 quando tudo aconteceu. F.A. narra que a encontrou com as costas queimada, torturada e cabelo cortado perambulando pelas ruas do Município. Ela foi para a casa dos avós que moravam perto (família do pai). *“Vou passar o final de semana lá, segunda eu volto”*, Lidiany teria dito à F.A. A procura da conselheira tutelar em sua residência a alertou do que havia acontecido – *“(...) e começou toda aquela tragédia”*.

Perguntamos, então, o que F.A. e seus familiares esperavam do PROVITA.

Nas palavras de F.A.:

[e]sperava do programa o que disseram – “Dona, fique despreocupada, vocês terão a vida de vocês normal, vocês vão ver a família, serão incluídos na sociedade, terão curso e emprego. Vocês não poderão ter emprego com carteira, conta. Vocês vão receber uma renda para se manterem”. Resumindo: tivemos uma compra com muita coisa, depois começou a mirrar. Eles não conversavam com a gente direito, nos tratavam com medo, nos desmoralizavam. Última cidade foi X, tivemos que sair depressa, deixamos nossas próprias roupas. Como sabiam?

Ainda de acordo com F.A., ao chegar ao novo lar fez amizade com uma servidora do PROVITA que a tem ajudado por conta própria e a auxiliado a buscar serviços de inclusão e assistência social. Descreve-a como a única que a tratou bem, pois, “[o]P., lá no Pará, pegava as nossas roupas na ponta do dedo”. Incomoda-lhe que tenham prometido um encontro com sua mãe e este nunca ter acontecido, já que, antes disso, sua mãe falecera.

F.A. sente-se ameaçada porque exerce o direito ao voto e, segundo ela, pelo voto, “eles” descobrem onde seus familiares estão. Teme a perseguição porque, há algum tempo, enquanto seus familiares coletavam latinhas de alumínio, fora da proteção do PROVITA, “um carro passou e bateu fotos nossa”. A presença de carros com vidros escuros pela rua onde mora também a assusta, “para aqui e ninguém sabe porquê”. F.A. o tempo todo reafirma que a família toda tem muito medo. Sente saudades da família reunida e deseja adquirir uma máquina para preparar açaí, pois seria uma nova fonte de renda. Gostaria de ter um emprego, ter uma renda para pagar as contas e comprar comida. “Estou com 54 anos hoje. Falaram que me dariam um curso de costureira e não fizeram. Até hoje estou esperando o curso” – diz F.A.

O caso *Lidiany* é mais um entre inúmeros outros em que brasileiros, perseguidos e ameaçados por aquilo que sofreram ou presenciaram, não encontraram a devida proteção pelo Estado. Em troca de proteção, perderam sua liberdade, perderam tudo. Desligada do programa de proteção em 2010, Lidiany vive em situação de rua e adicta em *crack*, sendo ré em vários processos pelo crime de furto. Já sua família vive num estado de depressão e extrema miséria, sem saber o destino de Lidiany.

A instabilidade familiar, o quadro de miserabilidade geralmente presente e a superveniência da violência institucional geram um ciclo ininterrupto de violações aos direitos humanos que só tende a aumentar com a revitimização causada pela ausência de respostas jurisdicionais devidas.

A função a que se incumbe a Lei nº 9.807, de 1999, e demais normas de proteção a testemunhas é a proteção integral da pessoa em razão de sua capacidade para produzir prova e não a proteção da prova em detrimento da pessoa. Tal inversão incorre em flagrante desrespeito aos princípios universais de direitos humanos e aos direitos e garantias fundamentais insculpidos em nossa constituição federal.

A vítima e testemunha não são meros objetos do sistema processual penal, é dever do Estado garantir seu amparo, assistência e reparação, pois, do contrário, opera-se a coisificação

da pessoa numa estrutura de violência institucionalizada, diminuindo-a como sujeito de direitos. Ressalte-se que tal política não representa “boa ação” do Estado, está ligada à sua razão de ser, sua natureza e soberania. Não se tratam de indivíduos alvos compaixão, mas de sujeitos de direitos com dignidade humana (Piovesan, 2013).

Nesta feita, busca-se aqui suscitar algumas questões do sistema de proteção, observando-se seus impactos no caso *Lidiany*²⁶, o que permitirá repensar o programa e levar ao debate medidas que possam fortalecê-lo.

4. Críticas ao PROVITA

Com a finalidade de reunir medidas eficientes de proteção à testemunha e fortalecer a cooperação internacional, a Oficina das Nações Unidas Contra a Droga e o Delito criou em 2008 o *Manual de Boas Práticas para a Proteção de Testemunhas nas Ações Penais que Tenham Relação com a Criminalidade Organizada*²⁷. Para a sua elaboração foram consultados mais de quarenta países, oito organizações internacionais e três institutos jurídicos. Estranha-se que embora a experiência brasileira com proteção a testemunhas tenha iniciado em 1999, dotada de uma estrutura singular, não há qualquer referência a mesma no *Manual de Boas Práticas*, o que evidencia a necessidade de aprimoramento.

Dentre as práticas do programa brasileiro que vão além do recomendado pelo *Manual* está a participação da sociedade civil na proteção de vítimas e testemunhas e sua execução. Como visto anteriormente, a lei prevê a possibilidade de parcerias com entidades não-governamentais firmada por convênio para a execução do programa. Com exceção do Rio Grande do Sul, que possui um programa totalmente estatal, todos os demais Estados e Distrito Federal que possuem o programa firmaram convênios.

Este modelo foi adotado sob a justificativa de que, na maioria das vezes, o próprio Estado é o violador dos direitos humanos; assim, conferir-lhe a execução do programa significaria a continuidade da impunidade e violação de direitos fundamentais. Além do mais, alegava-se a medida como uma alternativa à escassez de recursos e ganho de credibilidade.

²⁶ Através de dados obtidos na matéria investigativa veiculada pela Rede Record e em minha experiência na defensoria.

²⁷ Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime. United Nations Office on Drugs and Crime Vienna. New York, 2008. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>>.

Todavia, a hipótese de que o sistema de parceria com a sociedade privada está ruindo há algum tempo ganha força diante da ineficiência de suas medidas. Isso ocorre, não devido à alegada leviandade de entidades não-governamentais, mas, sob o discurso de conferir-lhes legitimidade e autonomia o Estado promove sua própria ausência de responsabilização. Uma participação ampla dos movimentos sociais de direitos humanos naquele cenário sombrio de redemocratização foi crucial para a construção desta política pública. No entanto, tal participação deve acontecer de forma extraordinária. A perpetuação da sociedade civil na condição atual resulta numa comodidade estatal, que permanece inerte. A atuação das organizações da sociedade civil deve ocorrer conjuntamente às políticas públicas promovidas pelo Estado, fiscalizando-o e colaborando com olhares e perspectivas críticas e serviços suplementares – e não estar à frente do Estado como um escudo que o protege de críticas.

A mídia tem ratificado a visão de precariedade do sistema protetivo de vítimas e testemunhas²⁸⁻²⁹, o que também corrobora a hipótese de ineficácia do atual modelo, segundo a exposição de Kuwahara:

Ainda assim, é vantajoso para o Estado manter a execução do programa de proteção nas mãos das ONGs porque assim, se acaba invertendo o rol tradicional destas organizações, de fiscalizadoras da atuação estatal para fiscalizadas pela gestão do dinheiro público e pelos resultados. Nesta posição, é cômodo ao Estado sempre dizer que os recursos repassados são suficientes, e que é a entidade gestora quem faz uso ineficiente destes recursos.³⁰

Vale lembrar que a Lei nº 9.807, de 1999, não obriga a criação do programa pelos Estados. Assim, o Estado que não possui o programa de proteção é atendido pelo PROVITA, o que gera uma sobrecarga do sistema e desestimula os Estados a fomentarem seus próprios programas. Atualmente, apenas 14 estados da federação possuem um programa deste gênero.

²⁸ Perez, Fabíola. Gargalos em programas de proteção expõem testemunhas no País. In: *R7 – Site de notícias*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/gargalos-em-programas-de-protecao-expoem-testemunhas-no-pais-06062018>>. Acesso: 10 de abril de 2019.

²⁹ Ouchana, Giselle. 'Sistema de proteção a pessoas ameaçadas no Rio é catastrófico', afirma pesquisador. In: *Jornal O Globo*. Data 5.ago.2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/sistema-de-protecao-pessoas-ameacadas-no-rio-catastrofico-afirma-pesquisador-22951428>>. Acesso: 10 de abril de 2019.

³⁰ Kuwahara, Shiguo. *Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil: O papel do Estado e da Sociedade Civil*. 2015. 682 f. Tese de doutorado. Programa de Doctorado Pasado y Presente de los Derechos Humanos, Departamento de História Medieval, Moderna y Contemporánea, Universidad de Salamanca. Salamanca, 2015. p. 507.

A configuração atual na execução do programa de proteção a vítimas e testemunhas mostra-se fragilizada. O modelo único adotado pelo Estado brasileiro na execução através de convênios esbarra na burocratização de repasses para o fluxo de recursos e descontinuidade dos convênios, sensíveis à troca de governos e renovações. Além disso, dificulta a integração do programa com outros órgãos de proteção social e limita a manutenção do sigilo no cadastro de outras políticas públicas.

A qualificação do pessoal do programa também é um desafio. O *Manual de Boas Práticas* sugere critérios rígidos no recrutamento e formação básica:

Qualifications. Protection is a complex task requiring experience in a variety of fields, ranging from close personal protection and handling of weapons to law and psychology. A minimum of five years of service and adequate security clearance according to applicable laws and regulations are among the basic conditions (Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime, 2008).

No Brasil, não há uma uniformidade no treinamento de pessoal ou formação específica. No que tange à proteção policial, o PROVITA faz parcerias com as secretarias de segurança pública, entretanto, um programa de execução estatal poderia criar uma polícia especializada na proteção de vítimas e testemunhas, até porque este trabalho também envolve (ou deveria envolver) a proteção pessoal, uma vez que os agentes envolvidos na tarefa podem ser alvos de intimidação, coação e violência.

F.A., mãe de Lidiany, faz relatos sobre os momentos em que permaneceu no programa de proteção a testemunhas que evidenciam as consequências do atual sistema de parceria: a dificuldade de serem inscritos em outros programas sociais, a confusão sobre a qual órgão, departamento ou pessoa se reportar, a falta de confiança no programa por não garantir condições mínimas de sua subsistência³¹.

O §3º do artigo 2º da Lei nº 9.807, de 1999, prescreve que “*o ingresso no programa, as restrições de segurança e demais medidas por ele adotadas terão sempre a anuência da pessoa protegida, ou de seu representante legal*”. Assim, o caráter voluntário da vítima ou

³¹ Em reportagem, Francicleia relata ter morado em um barraco de lona com toda a família em condições insalubres.

testemunha em vincular-se ao programa possui embasamento jurídico, dado tratar-se de uma restrição ao direito fundamental à liberdade que o Estado não poderia impor sem o consentimento do interessado. Além do mais, as condições que devem ser observadas pelo assistido para o sucesso da proteção são extremamente rígidas.

Por sua vez, o programa não prevê qualquer continuidade de proteção àquele indivíduo que por alguma razão não pode se autodeterminar. Considerados os aspectos que envolvem o indivíduo sob proteção e os impactos incalculáveis que lhe sucedem, o Estado deve, observados os princípios e garantias constitucionais, suprimir a vontade do indivíduo para lhe assegurar os direitos mais básicos de todos, como o direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

Sob dependência química, Lidiany desligou-se do programa de proteção. Em reportagem concedida à Record, ela diz ter se cansado das restrições, então foi embora: “*não posso ir ali... Não posso fazer coisa errada... Lidiany, não sei o quê...*”. Wellington Pantaleão, coordenador da Secretaria Especial de Direitos Humanos alegou que, depois que Lidiany saiu do PROVITA, não havia mais como dar continuidade ao acompanhamento (Record, 2017).

Hoje Lidiany vive nas ruas e é adicta em *crack*, não sendo este o fim que sua mãe desejou. Aflita com a situação da filha, ela convive agora com a dor de não ter conseguido fazer nada para impedir a saída de Lidiany e, conseqüentemente, a perda da assistência que garantia-lhe um mínimo de proteção.

O caso Lidiany não é uma exceção, é constante a presença de dependentes químicos no PROVITA. Vejamos um caso relatado por Kuwahara:

Jurandir Pereira de Oliveira, 38 anos, testemunha de crimes de contrabando e formação de quadrilha envolvendo 23 policiais federais, 3 policiais rodoviários, 7 fiscais da Receita Federal e 10 contrabandistas. Foi assassinado com sete tiros no dia 23 de novembro de 2003, em Foz do Iguaçu/PR. Desligou-se voluntariamente do programa cinco dias antes de prestar depoimento, e negou todas as acusações. A Polícia Federal acredita que Jurandir pediu para ser desligado do programa porque não tinha acesso a drogas.³²

³²Kuwahara, Shiguo. Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil: O papel do Estado e da Sociedade Civil. 2015. 682 f. Tese de doutorado. Programa de Doctorado Pasado y Presente de los Derechos Humanos, Departamento de História Medieval, Moderna y Contemporânea, Universidad de Salamanca. Salamanca, 2015. p. 479.

Considerada a polêmica adoção da internação compulsória do dependente químico como meio eficaz de seu tratamento, pensamos ser possível, em alguns casos, a internação involuntária e a vinculação de outras políticas públicas que atendam às suas necessidades, de modo que, somadas ao fortalecimento do vínculo familiar e social, possam restabelecer o indivíduo, o que não ocorreu no caso Lidiany.

Por fim, nota-se que o programa não é capaz de promover a emancipação de seus assistidos. A missão do programa não se cumpre em simplesmente esconder vítimas e testemunhas ameaçadas, ignorando-se a função primordial de protegê-las. O Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas surgiu com o objetivo de dar acesso à Justiça e combater a impunidade, mas silencia-se quanto à necessidade de punição de atos decorrentes da própria omissão estatal em proteger. Nas palavras de Jackeline Leão: *“a violência da qual a testemunha está tentando desesperadamente escapar é, antagonicamente, encontrada por ela, sob outras formas e signos dentro, do programa. Ser abandonado e reduzido à condição de homo sacer não é a única”*³³.

5. Considerações Finais

Os primeiros programas de proteção a vítimas e testemunhas que surgiram na década de 1970 não poderiam prever sua importância para o século seguinte. Este compromisso assumido pelo Brasil através da Lei 9.807 de 1999 representou um marco histórico. Proteger a pessoa exposta a grave perigo em razão de sua colaboração com a Justiça era de fato indispensável no combate à impunidade e ao crime organizado.

As primeiras ações informais de proteção à testemunha de iniciativa da sociedade civil foram cruciais na consolidação do programa como uma política pública de direitos humanos, o que torna paradoxal o seu fundamento de execução por entidades não governamentais e assim a escusa do Estado.

O PROVITA, primeiro programa instituído no Brasil, norteou as demais legislações, e tornou-se parâmetro para os outros programas. Seguindo a tendência mundial do redescobrimento da vítima, busca-se considerar seu grau de importância no sistema processual penal e efetivar seus direitos, especialmente o de colaborar com a Justiça sem sofrer qualquer intimidação ou violência.

³³ Leão, Jackeline. Os impactos subjetivos do programa de proteção às testemunhas ameaçadas: racionalidade burocrática, indivisibilidade e violência. Latitude, 2013. p. 7.

Sujeito a uma gama de restrições, em certa medida sujeito à negação de si mesmo, a sistemática do programa não oferece garantias a seus assistidos. Há um desgaste jurídico e normativo que desresponsabiliza o Estado e fragiliza as entidades civis, por consequência, reduz o programa a medidas paliativas sem muito efeito. Os critérios de desligamento do programa são incompatíveis com as necessidades dos participantes que não podem se autodeterminar, provocando a descontinuidade imediata da proteção e amparo. A análise da eficácia do programa deve ir além da persecução penal ou sobrevivência dos integrantes, deve alcançar a sua plena emancipação.

Desta forma, é importante uma análise constante do PROVITA, debatendo medidas que possam fortalecê-lo e questionando a sua efetividade, uma vez tratar-se de um instrumento relevante na promoção e garantia de direitos humanos.

6. Referências

Bucci, Maria Paula Dallari (organizadora). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores - Alexandre Miguel e Sandra Maria Pequeno. RT/Fasc. Pen. Ano 89. v773. mar 2000. p.425-443. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/comentarios-a-lei-de-protecao-as-vitimas-testemunhas-e-reus-colaboradores-alexandre-miguel-sandra-maria-pequeno>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

Divulgação/Record TV, 9 de janeiro de 2017. *O inferno de Lidiany*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/camera-record/o-inferno-de-lidiany-ganha-mencao-honrosa-do-premio-vladimir-herzog-09102017>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

Galdino, Danielle de Souza. *Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas*. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_1128e015bf6647b4d9ae8901fcc03c22>. Acesso em 10 de março de 2019.

Gavronski, Alexandre Amaral. *Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. /Os provitas estaduais e o Ministério Público Federal/*. Brasília: MPF/PFDC, 2013.

Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime. United Nations Office on Drugs and Crime Vienna. New York, 2008. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>>. Acesso em 02 de janeiro de 2019.

Kuwahara, Shiguo. *Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil: O papel do Estado e da Sociedade Civil*. Tese de doutorado. Programa de Doctorado Pasado y Presente de los Derechos Humanos, Departamento de História Medieval, Moderna y Contemporánea, Universidad de Salamanca. Salamanca, 2015.

Leão, Jackeline. *Os impactos subjetivos do programa de proteção às testemunhas ameaçadas: racionalidade burocrática, indivisibilidade e violência*. Latitude, 2013.

Lopes Jr, Aury. *Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional*. Rio de Janeiro, 2011.

Nicolitt, André Luiz. *Manual de processo penal* (2.ed.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

Ouchana, Giselle. *Sistema de proteção a pessoas ameaçadas no Rio é catastrófico*. *Jornal O Globo*. Data 5.ago.2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/sistema-de-protecao-pessoas-ameacadas-no-rio-catastrofico-afirma-pesquisador-22951428>>. Acesso: 10 de abril de 2019.

Perez, Fabíola. *Gargalos em programas de proteção expõem testemunhas no País*. In. R7 – Site de notícias. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/gargalos-em-programas-de-protecao-expoem-testemunhas-no-pais-06062018>>. Acesso: 10 de abril de 2019.

Piovesan, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Plano Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

Programa Nacional de Direitos Humanos / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

Programas de proteção do MMFDH atendem mais de duas mil pessoas em todo o Brasil. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/fevereiro/programas-de-protecao-do-mmfdh-atendem-mais-de-duas-mil-pessoas-em-todo-o-brasil>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

Sacramento, Emanuele Nascimento de Oliveira. *Uma análise do Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas à luz das políticas públicas* (n.47) - Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, 2008.

Silva Castro, Lana Weruska. *Estupro carcerário: o dano de Lidiany*. 5 de maio de 2018. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/estupro-carcerario-drama-lidiany/>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

Witness Protection: Report by the Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority. Parliamentary paper No.193/88. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1988.